

COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI

67.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO BOGI**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Disegno di legge</b> (Discussione e rinvio):	
Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti (5728) .....	3
Bogi Giorgio, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 7
Artioli Rossella (gruppo PSI), <i>Relatore</i> .....	3
Jervolino Russo Rosa, <i>Ministro per gli affari sociali</i> .....	6
Tagliabue Gianfranco (gruppo DP-comunisti) .....	4

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15,50.**

ALDO GABRIELE RENZULLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti (5728).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Incremento dei finanziamenti per i contributi per le attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti ».

L'onorevole Artioli ha facoltà di svolgere la relazione.

ROSSELLA ARTIOLI, *Relatore*. Signor presidente, onorevole ministro, colleghi, il disegno di legge in esame, presentato dal Presidente del Consiglio Andreotti, dal ministro per gli affari sociali Jervolino Russo, dal ministro dell'interno Scotti, di concerto con i ministri del bilancio e del tesoro, riproduce di fatto una iniziativa adottata da questa Commissione in occasione della discussione sulla legge finanziaria per il 1991. In quella sede, come i colleghi ricorderanno, fu infatti presentato un emendamento con il quale veniva chiesto un finanziamento, per gli anni 1991, 1992 e 1993, da destinare ad attività di prevenzione e di reinserimento dei tossicodipendenti. Lo stanziamento proposto fu ridotto a 30 miliardi nel corso della discussione in Assemblea, anche se,

di fatto, fu garantito un ulteriore finanziamento di una voce già prevista da precedenti provvedimenti.

Sotto questo profilo, non posso fare a meno di considerare come la Commissione sia giunta con ritardo alla discussione del disegno di legge. Nel contempo, vorrei esprimere una grave preoccupazione. Ho appreso, infatti, anche se non in via ufficiale (dal momento che non ho avuto la possibilità di leggere il testo elaborato dal Governo), che in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 1992 sarebbe stata soppressa la voce concernente i contributi a favore delle comunità terapeutiche per attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti. Nella mia qualità di relatore, ritengo si tratti di un'iniziativa negativa e, comunque, sottopongo all'attenzione della Commissione e del Governo gli effetti che ne potrebbero derivare. Mi auguro che il Senato, che quest'anno è chiamato a svolgere l'esame in prima lettura dei documenti contabili, reintroduca questa voce ed, anzi, preveda ulteriori finanziamenti.

Il provvedimento in esame comporta, in sostanza, il rifinanziamento della legge 21 giugno 1985, n. 297, che aveva previsto una corresponsione di contributi pari a 14 miliardi per gli anni 1985, 1986 e 1987 (elevata a 19 miliardi per il triennio successivo dalla legge 1° giugno 1988, n. 276) da destinare ad attività di recupero e reinserimento dei tossicodipendenti. Con la legge 26 giugno 1990, n. 162, tale stanziamento è stato confermato ed ulteriormente integrato di 50 miliardi per ciascuno degli anni 1990-1991-1992.

I colleghi sanno bene — del resto, si tratta di un fenomeno esplicitamente richiamato dallo stesso ministro Rosa Jerbolino Russo nel corso di una recente discussione in questa sede — che le richieste di finanziamento avanzate alla Presidenza del Consiglio da parte delle comunità terapeutiche sono andate ben al di là delle previsioni di spesa, per cui si pone la necessità di fornire una risposta adeguata (coperta a mio avviso solo in parte dall'incremento di 10 miliardi per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993, così come previsto dall'articolo 1 del disegno di legge) alle domande tuttora giacenti o in corso di definizione.

Quanto al contenuto del provvedimento in esame, è importante sottolineare come, rispetto alle tradizionali ipotesi di finanziamenti destinati a progetti presentati da comunità, enti locali, associazioni di volontariato o cooperative, esclusivamente collegati all'inserimento dei tossicodipendenti nelle comunità, si sia venuta a configurare una strada nuova che tiene conto delle differenziazioni riscontrabili tra le diverse domande nonché delle varie esigenze provenienti dal mondo della tossicodipendenza.

In sostanza, si dà l'avvio ad un esperimento, ad un nuovo percorso terapeutico che consiste non in programmi residenziali, ma in programmi articolati e flessibili di tipo sperimentale. Del resto, si tratta di una linea di percorribilità già indicata nel corso della discussione sulla legge n. 162 del 1990, rispetto alla quale dobbiamo registrare come il provvedimento in esame contribuisca ad agevolare la realizzazione in termini di finanziamento.

Alla luce di tali osservazioni, sono indotta a considerare ancor più grave la soppressione della voce concernente contributi a favore delle comunità terapeutiche, che, a quanto risulta, sarebbe stata disposta dalla legge finanziaria per il 1992.

Quanto all'articolo 2, tale disposizione introduce un riferimento importante, nel momento in cui richiama al rispetto del diritto all'autodeterminazione dei tossico-

dipendenti. Se si considera il contesto in cui tale norma è collocata, appare evidente come essa si riferisca al rispetto della volontà espressa dal tossicodipendente nella fase di accettazione del programma al quale il soggetto interessato intende sottoporsi. L'autodeterminazione, in sostanza, dovrà rappresentare una scelta di responsabilità in riferimento al percorso che si ritiene opportuno intraprendere per la concreta riabilitazione e per un adeguato inserimento sociale.

Per le considerazioni espresse, ritenendo che il disegno di legge sia preciso ed innovativo, ne auspico la tempestiva approvazione da parte del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**GIANFRANCO TAGLIABUE.** Concordo sull'opportunità di assumere un concreto impegno al fine di garantire una risposta articolata e differenziata alle esigenze dei tossicodipendenti che intendano intraprendere i diversi percorsi finalizzati al recupero ed al reinserimento sociale.

Da questo punto di vista va presa in considerazione l'ipotesi di trovare forme di sostegno che non vedano esclusivamente la presenza dei tossicodipendenti nelle comunità terapeutiche residenziali o semiresidenziali. In questo senso credo che non vi siano osservazioni circa la strategia che si intende seguire; tuttavia sarebbe interessante conoscere quali esperienze concrete siano state effettuate sotto il profilo dell'intervento « domiciliare ». È questo un intervento assai complesso e difficile perché altro è il rapporto con il tossicodipendente in una comunità terapeutica residenziale o semiresidenziale, altro è il rapporto tra gli operatori ed il soggetto tossicodipendente che continua a vivere nella sua realtà familiare ed extrafamiliare, mantenendo perciò un giusto contatto con la società e con il mondo del lavoro.

Sarebbe fondamentale riuscire ad attivare con tali soggetti un programma di recupero e nello stesso tempo favorire il mantenimento del rapporto di lavoro.

Non a caso una norma della legge n. 162 del 1990, che ha innovato rispetto alla precedente legge n. 685 del 1975, prevede per il tossicodipendente la possibilità di non perdere il posto di lavoro. È evidente che ciò vale anche nel caso in cui il soggetto interessato segua un programma terapeutico in comunità residenziale o semiresidenziale. Quando però il programma è di tipo « domiciliare », quindi nell'ambito del territorio in cui vive il tossicodipendente, mi chiedo se tale norma sia applicabile anche qualora l'intervento del momento operativo si eserciti in permanenza di un rapporto di lavoro. Il programma « domiciliare » presuppone spazio e tempo che devono conciliarsi con gli impegni di lavoro del soggetto da recuperare.

Si tratta di un aspetto molto difficile su cui bisognerà riflettere in modo approfondito per evitare quanto si afferma nella relazione che accompagna il disegno di legge, e cioè l'intervento degli enti ausiliari. Non vanno dimenticati neppure gli aspetti pratici del programma terapeutico, cioè come questo possa essere seguito ed attuato nell'arco della giornata, tenendo conto del lavoro svolto dal soggetto interessato. In sostanza, si tratta di stabilire se l'intervento terapeutico debba avvenire al termine o all'inizio della giornata lavorativa del tossicodipendente.

La questione, come dicevo, non è semplice perché ciò presuppone a volte un rapporto di natura diversa degli operatori con gli enti ausiliari rispetto al rapporto che si attua quando l'intervento terapeutico avviene nell'ambito della comunità. Peraltro, il programma domiciliare degli operatori ausiliari si svolge al termine della giornata lavorativa del tossicodipendente, ponendo così grossi problemi di regime per gli stessi operatori che si trovano in condizioni ben diverse da coloro che prestano la propria opera nell'ambito di una comunità (per non parlare della complessità dei rapporti con il soggetto interessato).

Ritengo che quella relativa alla differenziazione degli interventi volti al recu-

pero del tossicodipendente sia una questione fondamentale da affrontare insieme ai problemi che potrebbero insorgere nell'ambito di questa strategia.

La seconda questione che desidero richiamare all'attenzione dei colleghi nasce dal fatto che un disegno di legge al nostro esame si propone di superare quelle misure di garanzia pubblica introdotte dal decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, convertito nella legge 21 giugno 1985, n. 297. Quelle norme disponevano l'erogazione di contributi per l'attività di recupero e reinserimento dei tossicodipendenti in favore di comuni, unità sanitarie locali, associazioni di volontariato, cooperative e privati operanti nel settore senza fini di lucro, purché vi fosse un raccordo con il settore pubblico attraverso lo strumento della convenzione. Ma non sempre questo è sufficiente ai fini di un controllo, non di tipo amministrativo e burocratico, bensì in ordine ai livelli delle prestazioni ed alla qualità del servizio erogato. Il controllo non deve riguardare il modo in cui i fondi assegnati vengono impiegati, poiché esso non risulta di facile effettuazione dal momento che bisognerebbe, prima di tutto, individuare gli *standard* delle prestazioni ed il livello delle varie professionalità.

Ebbene, con le norme sottoposte al nostro esame si vuole superare il coordinamento con il momento pubblico, affermando che con la legge n. 162 del 1990 sono stati istituiti gli albi degli enti ausiliari che consentivano sia la stipula delle convenzioni, sia l'accesso ai contributi. L'iscrizione all'albo regionale dovrebbe consentire di superare il momento della convenzione perché la garanzia sarebbe proprio nella stessa iscrizione all'albo. Ma questa è soltanto una parte del ragionamento perché per le iscrizioni le singole regioni stabiliscono criteri seri e rigorosi, ma a mio giudizio andrebbe comunque mantenuta in vigore l'iscrizione all'albo come condizione necessaria per la stipula delle convenzioni. Peraltro, la stessa iscrizione consente una certa selezione evitando, così il rischio reale di *business* che ruota attorno a questo settore.

Come si realizza a questo punto il rapporto con le altre iniziative che comunque devono portare avanti i comuni e gli altri enti? La soluzione sta nel mantenere la strategia complessiva del momento pubblico, al contrario di quanto previsto dall'articolo 1.

In tale articolo — ed è questa la terza questione che intendo sollevare — è contenuto un esclusivo riferimento agli enti ausiliari, con ciò comprendendo l'« universo » degli organismi che operano nel settore. Non so se tale definizione sia sufficiente; mi chiedo, infatti, se un'associazione di volontari in sé considerata possa configurarsi, sotto il profilo giuridico, come un ente ausiliario. Analogo discorso è riferibile alle cooperative impegnate nel settore. Del resto, si tratta di una materia oggetto di interpretazioni giuridiche profondamente differenziate; penso, per esempio, al fatto che l'ente ausiliario ha una propria configurazione giuridica e che le cooperative ne hanno una diversa.

Alla luce di tali considerazioni, sarebbe preferibile riproporre nell'articolo 1 la terminologia già adottata nelle leggi precedentemente emanate in materia, richiamando esplicitamente gli enti ausiliari, le cooperative e le associazioni. Infatti, nel momento in cui ci si limita al semplice riferimento agli enti ausiliari, si rischia di escludere dalla previsione legislativa alcuni organismi.

Concordo sull'opportunità di predisporre interventi differenziati, prevedendo iniziative di assistenza domiciliare, ma non posso fare a meno di sottolineare la necessità di affrontare le questioni che ho richiamato, al fine di evitare problemi a livello amministrativo e burocratico, soprattutto sotto il profilo interpretativo, che potrebbero registrarsi nella fase di applicazione della legge.

Neanch'io, come è accaduto alla collega Artioli, ho avuto la possibilità di leggere il testo della legge finanziaria per il 1992, per cui le mie informazioni si limitano ad alcune note riportate da *Il Sole-24 Ore*. Tuttavia, se corrisponde al vero l'avvenuta soppressione della voce precedentemente richiamata dal relatore,

non possiamo nasconderci gli oggettivi problemi che si porrebbero al legislatore nel momento in cui quest'ultimo intendesse intervenire nel settore. In particolare, è evidente che sarebbe impossibile approvare il disegno di legge in assenza della prevista copertura finanziaria. Mi domando, inoltre, se i finanziamenti per il 1991 debbano considerarsi confermati oppure no. Non vorrei, infatti, che anche per il 1991 fosse calata la scure del ministro del tesoro, perché in questo caso la discussione che stiamo svolgendo sarebbe priva di qualsiasi rilievo, essendo venuto meno il supporto essenziale rappresentato dalla copertura finanziaria. In ogni caso, l'iter del provvedimento sarebbe inevitabilmente bloccato contestualmente all'avvio della sessione parlamentare di bilancio. È necessario, in definitiva, procedere tempestivamente, per evitare di discutere sul nulla, dal momento che sul nulla non si è mai costruito alcunché.

In conclusione, vorrei sollecitare sia al ministro per gli affari sociali sia a quello della sanità un bilancio sulla legge n. 162, con particolare riguardo agli interventi destinati al recupero ed al reinserimento dei tossicodipendenti e, ovviamente, ai risultati conseguiti nel primo anno di applicazione della legge nonché ai problemi riscontrati ed a quelli che si ritiene potranno emergere in futuro.

In definitiva, pur dichiarandomi favorevole all'impianto generale del disegno di legge, richiamo nuovamente l'attenzione dei colleghi e del Governo sulle modifiche testé proposte. Ovviamente, per quanto riguarda l'articolo 3, esiste un problema di copertura finanziaria, con particolare riferimento al finanziamento previsto. Non vorrei che, anche in questo caso, si abbattesse la scure del ministro del tesoro, il quale peraltro si è sempre compiaciuto pubblicamente dei provvedimenti adottati in materia.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Ministro per gli affari sociali*. Mi scuso con il presidente e con gli onorevoli deputati, ma sono costretta ad allontanarmi per prendere parte ad importanti votazioni in

corso al Senato. Colgo comunque l'occasione per assicurare all'onorevole Tagliabue la mia disponibilità ad eseguire tempestivamente una verifica sullo stato di attuazione della legge n. 162 del 1990, delle cui risultanze mi impegno a portare a conoscenza i membri di questa Commissione.

**PRESIDENTE.** Poiché ritengo opportuno che il dibattito prosegua alla presenza del ministro, ed anche in considerazione della necessità di accertare le questioni di natura finanziaria emerse nel corso degli interventi, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 16,20.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

**DOTT. PAOLO DE STEFANO**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 10 ottobre 1991.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO